

PRZEGLĄD BADAŃ DOTYCZĄCYCH REFORMY SYSTEMU EDUKACYJNEGO W POLSCE 1999–2007

1. Wprowadzenie

Każda reforma jest aktem świadomej interwencji w funkcjonowanie instytucji społecznych. Ma na celu poprawę działania tych instytucji w obszarach, gdzie występują problemy, zniwelowanie trudności i napięć powstających na styku systemów, które mogłyby stanowić zagrożenie dla stabilności systemu (Kamieński 1994; Pawlak 2004).

Reforma systemu oświaty przeprowadzona w Polsce w 1999 roku była kolejną próbą odgórnej, celowej interwencji w działanie instytucji szkoły podjętej po 1989 roku. Wśród innych zmian wprowadzanych w systemie oświaty w latach 90. wymienić należy: zniesienie monopolu państwa w obszarze edukacji w 1991 roku (Putkiewicz, Zahorska 1999; Pawlak 2004), zatwierdzenie przez rząd projektu reformy „Dobra i nowoczesna szkoła – kontynuacja przemian edukacyjnych”, który jednakże nie został zrealizowany na skutek zmiany władzy (Pawlak 2004). W 1997 roku przygotowano projekt „Założenia długofalowej polityki edukacyjnej państwa ze szczególnym uwzględnieniem programu rozwoju kształcenia na poziomie wyższym”. Podobnie jak poprzedni projekt, nie został on zrealizowany na skutek zmiany władz.

W 1998 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło założenia reformy (Reforma systemu edukacji. Koncepcja wstępna), a w 1999 roku projekt reformy. Wdrażanie zmian rozpoczęto we wrześniu 1999. Autorzy wskazali trzy zasadnicze cele reformy:

- podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnianie wykształcenia średniego i wyższego,
- wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży,
- poprawa jakości edukacji, rozumianej jako integralny proces wychowania i kształcenia.

Strategie praktycznej realizacji objęły: zmianę struktury szkolnictwa, niezależne zewnętrzne wobec danej placówki systemy oceniania, wprowadzono nowy system awansu zawodowego nauczycieli i związane z tym zmiany wynagradzania nauczycieli, ustanowiono nowe zasady finansowania oświaty oraz wdrożono reformę programową (por. Pawlak 2004).

W efekcie wdrażanej od roku szkolnego 1999/2000 roku reformy system oświaty ma następującą strukturę:

- etap I – szkoła podstawowa – 6 klas,
- etap II – gimnazjum – 3 klasy,
- etap III – zasadnicze szkoły zawodowe (2 i 3 klasy), licea profilowane (3 klasy), licea ogólnokształcące (3 klasy), technika (4 klasy), licea uzupełniające (2 klasy) i technika uzupełniające (3 klasy),
- etap IV – szkoły wyższe.

Obecnie prawie wszystkie jednostki oświatowe publiczne są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego: województwa (szkoły i placówki o znaczeniu regionalnym), powiaty (szkoły podstawowe i gimnazja specjalne, szkoły ponadgimnazjalne i szkoły mistrzostwa sportowego) i gminy (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja bez szkół specjalnych).

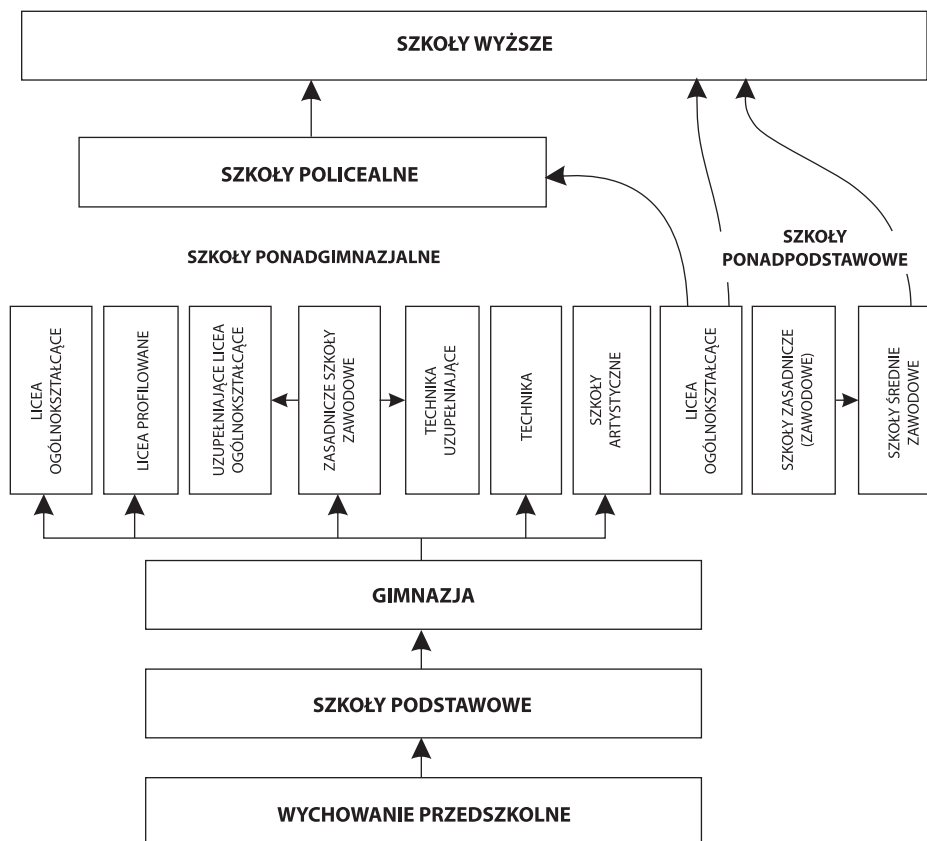
W roku szkolnym 2002/2003 rozpoczął się drugi etap reformy – wówczas pierwsi absolwenci gimnazjów rozpoczęli naukę w szkołach ponadgimnazjalnych nowego typu – liceach, szkołach zawodowych, liceach profilowanych i technikach. W roku szkolnym 2003/2004 rozpoczęły działanie dwuletnie licea uzupełniające i trzyletnie technika uzupełniające.

Zmiany objęły działanie szkół zasadniczych zawodowych i szkół średnich ponadpodstawowych, które zostały przekształcone w szkoły ponadgimnazjalne. Niektóre ze szkół decyzją organu samorządu zostały postawione w stan likwidacji z możliwością dokończenia nauki przez uczniów w istniejących oddziałach. Również szkoły ponadpodstawowe dla dorosłych zostały przekształcone w szkoły ponadgimnazjalne, z wyjątkiem szkół postawionych w stan likwidacji, w których umożliwiono skończenie nauki dotychczasowym uczniom (rysunek 1).

Badania pilotażowe towarzyszące przygotowaniu i wdrażaniu reformy na wszystkich etapach stanowią jeden z fundamentalnych warunków skuteczności podejmowanych działań reformatorskich (por. Husen 1998).

Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie kierunków podejmowanych badań w okresie 1999–2007, związanych ze społecznym kontekstem reformy: jej wpływu na życie grup związanych ze szkołą: nauczycieli, uczniów i rodziców, a także innych grup społecznych, które tworzą ogólny klimat opinii. Badania te bowiem mogą stać się punktem odniesienia dla planowanej próby odpowiedzi na pytanie o społeczne skutki reformy systemu oświaty.

EDUKACJA WEDŁUG SZCZEBLI KSZTAŁCENIA W ROKU SZKOLNYM 2004/05



Rysunek 1. Schemat organizacji systemu oświaty

Źródło: Mały rocznik statystyczny 2005.

2. Realizowane programy badawcze

W 2001 roku Instytut Spraw Publicznych rozpoczął badania w ramach projektu „Monitorowanie zmian w systemie oświaty”. Projekt jest częścią szerszego Programu Edukacji, obejmującego również badania praktyk segregacyjnych w szkołach, analizę funkcjonowania szkoły oraz opracowanie niezależnej propozycji podstawy programowej kształcenia ogólnego.

W latach 2001–2005 zrealizowano szereg badań dotyczących następujących obszarów:

- infrastruktury oświatowej, programów i podręczników szkolnych oraz egzaminów zewnętrznych,
- kształcenia i doskonalenia nauczycieli,
- równego dostępu do edukacji,
- upowszechniania edukacji przedszkolnej,
- postaw i stylów życia dzieci i młodzieży.

We wstępnej fazie wyróżnić można publikacje poświęcone dyskusjom o możliwości monitorowania procesu zmian w systemie oświaty, możliwości oraz barier. Podstawowym krokiem było ustalenie konieczności podjęcia badań ewaluacyjnych przez ośrodki niezależne od MEN. Postulowano prowadzenie ewaluacji na różnych poziomach:

- analizy globalnych celów reformy (upowszechnienie wyższych etapów edukacji, poprawa jakości nauczania oraz wyrównanie szans edukacyjnych),
- ustanowienia systemu monitoringu reformy na poziomie samorządów lokalnych,
- prowadzenia badań tematycznych dotyczących: relacji uczeń–nauczyciel, roli rodziców w szkole, analizy systemu wartości zawartego w programach nauczania.

Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak zakres prowadzonych badań monitorujących zmiany. Pojawia się bowiem pytanie, czy ewaluacja nastawiona na zadeklarowane przez autorów reformy cele nie spowoduje przeoczenia ważnych, a niezamierzonych skutków reform (Putkiewicz, Zahorska 1999).

Przegląd projektów badawczych zrealizowanych w kolejnych latach, pozostających w związku z zamierzonym monitorowaniem wprowadzanych zmian, pozwala wyróżnić kilka zasadniczych obszarów zmian poddanych obserwacji. Pierwszy z nich dotyczyłby szeroko rozumianych problemów uczniów. Tutaj zasadnicze jest pytanie o to, jak ta podstawowa grupa radzi sobie z wprowadzonymi zmianami, jaka jest jej aktualna sytuacja w systemie oświaty, jakie bariery napotyka oraz czy szkoła wypracowuje rozwiązania tychże problemów, czy też wykształcają się inne pozaszkolne alternatywne sposoby, jak np. powszechne korepetycje. Kolejny z wyróżnionych obszarów koncentruje się wokół drugiej podstawowej grupy aktorów działających w systemie szkolnictwa – nauczycieli – ich reakcji na odgórne zalecenia, roli w przeprowadzaniu zmian, aktywności w związku z nowymi zasadami awansu zawodowego.

Trzeci znaczący obszar monitorowania reformy poddaje badaniu samą infrastrukturę szkolnictwa – problemy administracyjne, zarządzanie placówkami, sposoby jej finansowania, funkcjonowanie szkół państwowych i prywatnych.

Czwarty wreszcie – to obszar związany z treścią i sposobami nauczania, a więc badanie podstaw programowych, jakości i efektywności kształcenia.

Ostatni z wyróżnionych obszarów to badania tego, jak postrzegana jest reforma oświaty. Liczne badania sondażowe uwzględniają perspektywę rodziców, nauczycieli i dyrektorów szkół, a także ogólny klimat opinii o reformie oświaty.

Na zarysowaną niniejszym tematyczną mapę monitorowanych problemów nanieść można jeszcze oś podziału na badania o charakterze ewaluacyjnym oraz diagnostycznym. Pierwsze obejmowałyby te badania, których celem jest ocena zmian pod kątem planowanych celów reformy, drugie – odnotowujące bieżące problemy niekoniecznie wzięte wcześniej pod uwagę, niezamierzone skutki i nowe zjawiska w obszarze systemu oświaty.

Prócz Instytutu Spraw Publicznych wśród instytucji zlecających badania nad zmianami w systemie oświaty należy wymienić przede wszystkim Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, a także w mniejszym zakresie: Instytut Badań w Oświacie, firmę Vulcan, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP. Badania opinii realizowane były głównie przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS).

2.1. Uczniowie

W obszarze określonym jako badanie uczniów jednym z podstawowych problemów jest zjawisko tak zwanego „odpadu szkolnego”. Jednym z pierwszych podjętych zagadnień był problem wypadania uczniów z systemu edukacji szkolnej w Polsce. Badanie zrealizowane przez Barbarę Fotyę, Annę Tyszkiewicz i Przemysława Zielińskiego objęło 32 gminy w Polsce. Główne hipotezy dotyczyły następujących zjawisk:

- po pierwsze, reformowany system oświaty raczej odbija istniejące rozwarstwienie społeczne, niż mu zapobiega,
- po drugie, zjawisko „odpadu szkolnego” nie jest pochodną wyłącznie niepowodzeń szkolnych dziecka; winą za rezygnację z uczęszczania do szkoły przerzucają się szkoła i rodzina ucznia, pozostałe instytucje systemu oświaty pozostają tu raczej bierne,
- po trzecie, mechanizmy powstawania „odpadu szkolnego” wykraczają poza czas uczęszczania do szkoły, i wiąże się z tym m.in. procesy naznaczania uczniów mających trudności.

Wszystkie te hipotezy zostały potwierdzone.

Istotnym wkładem badaczy w stan wiedzy na temat oświaty była weryfikacja hipotezy o zaostrzającej się selekcji uczniów i postępującej stabilizacji systemu oświaty. Zaobserwowano mechanizmy selekcji, jednak nie potwierdzono hipotezy, że zaostrzenie selekcji jest wynikiem pędu młodzieży do uzyskania formalnie potwierdzonego wykształcenia. Ciekawy jest wniosek o tradycyjnym typie mentalności dyrektorów i kierowników placówek oświatowych, którzy winą za przerwanie przez uczniów nauki najczęściej obarczali jego środowisko rodzinne.

Rodzice częściej skłonni byli przyznać się do bezsilności wobec tego problemu. Na koniec badacze zwrócili uwagę na częste zjawisko powtarzania przez uczniów I klasy, co ich zdaniem wskazuje na niski poziom kapitału kulturowego, w jaki wyposażone są dzieci rozpoczynające naukę szkolną. Niepokojące jest duże znaczenie czynników ekonomicznych, jako ważących na trajektorii edukacyjnej jednostek. Diagnozując aktualny stan systemu oświaty, autorzy nazywają go systemem „nieradzącym sobie z własną niewydolnością”.

W kolejnych latach (2003) podjęto problem kształcenia i wychowania w gimnazjum. Projekt kierowany przez Krzysztofa Konarzewskiego miał na celu ocenę funkcjonowania gimnazjum po czterech latach jego pracy dydaktycznej i wychowawczej w odniesieniu porównawczym do szkoły podstawowej. Zakres analizy był szeroki. Badano m.in. infrastrukturę, wymagania dydaktyczne, przebieg i wykorzystanie wyników egzaminów zewnętrznych, ofertę i dostępność zajęć pozalekcyjnych oraz problemy wychowawcze. Projekt zakończył się opracowaniem i opublikowaniem raportu (*Kształcenie i wychowanie w gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003*).

Wprowadzenie standaryzowanych, zewnętrznych egzaminów i sprawdzianów po poszczególnych etapach kształcenia ujawniło trwałe (bo utrzymujące się w ciągu kolejnych lat) zróżnicowanie terytorialne (na poziomie województw i gmin) wyników osiąganych przez uczniów. Badania prowadzone w ciągu ostatnich lat wskazują na różne przyczyny tego stanu rzeczy: przeszłość historyczna i tradycje cywilizacyjno-kulturowe poszczególnych obszarów (Bański, Kowalski, Śleszyński 2002; Herczyński, Herbst 2002). Badania prowadzone w ramach cyklicznego międzynarodowego projektu PISA (Bialecki, Haman 2003) wykazały również istotny wpływ czynników środowiskowych na wyniki kształcenia.

Wydaje się, że do podstawowych uwarunkowań osiąganych przez uczniów wyników zaliczyć można czynniki związane z sytuacją rodzinną uczniów (zawód i wykształcenie ojca, liczbę osób w rodzinie, sytuację materialną rodziny, posiadany w domu księgozbiór, komputer i dostęp do Internetu, a także problemy alkoholizmu i bezrobocia dotykające rodzinę). Znaczenie ma także czas i możliwości dojazdu do szkoły, regularność uczęszczania na lekcje (Piwowarski 2004). Wydaje się więc, że w analizowanym okresie szkoła nie była w stanie kompensować niedostatków środowiska rodzinnego ucznia i w konsekwencji jego wolniejszego rozwoju intelektualnego (brak wcześniejszych procesów diagnozowania, niedostateczny rozwój edukacji przedszkolnej, zwłaszcza w małych miejscowościach i na wsiach). Wykazano także wpływ warunków finansowania oświaty na wyniki osiągane przez uczniów podczas egzaminów po szóstej klasie szkoły podstawowej oraz gimnazjalnych w określonych przypadkach: stwierdzono pozytywny wpływ udziału i wysokości wydatków pochodzących ze źródeł innych niż subwencja oświatowa. Może to oznaczać, że albo subwencja oświatowa jest dalece niewystarczająca, albo że środki pozyskane na miejscu – w środowisku lokalnym – znacznie lepiej są wykorzystywane w szkołach niż ogólnie przyznana dotacja. Najbardziej znaczące współwystępowanie z wynikami kształcenia uzyskano w przypadku

wynagrodzeń. Po raz kolejny najlepszym czynnikiem motywacyjnym okazały się warunki płacowe. Większa swoboda w zakresie ustalania warunków finansowych zatrudnienia oznacza lepsze możliwości przyciągnięcia wysoko kwalifikowanej kadry (Śleszyński 2004).

Warto odnotować także pionierskie badania dotyczące zjawiska korepetycji (płatnych lekcji z przedmiotów nauczanych w szkole), przeprowadzone przez Elżbietę Putkiewicz i Barbarę Murawską. Wynika z nich bowiem, że w 2005 roku 40% uczniów korzystało z korepetycji, a kolejne 40% deklarowało, iż chciałoby z nich skorzystać – nie ma jednak takiej możliwości (brak środków). Liczba pobieranych przez uczniów korepetycji nie zależy od wielkości miejscowości ani lokalizacji szkoły, zależy natomiast od statusu społeczno-ekonomicznego ucznia. Lepiej sytuowani uczniowie częściej i w większym zakresie korzystają z tego rodzaju zajęć. Co więcej, korepetycje nie są domeną uczniów słabszych, lecz stają się wskaźnikiem prestiżu społecznego. Pobieranie korepetycji przedstawia się jako stała praktyka nie tylko w klasach maturalnych, ale również w gimnazjum i szkole podstawowej. Wpływają one na pogłębienie nierówności edukacyjnych i powiększanie tzw. szarej strefy. Pojawiają się tu także problemy natury etycznej – nierzadko nauczyciele uczą prywatnie swoich szkolnych „uczniów”, co wzmacnia ryzyko zachowań korupcyjnych. Autorki raportu wskazują także na pozytywne aspekty zjawiska korepetycji, takie jak: motywowanie uczniów, lepszy kontakt pomiędzy uczniem a nauczycielem podczas indywidualnych zajęć, pogłębianie zainteresowań ucznia, możliwość dodatkowego zarobkowania przez nauczycieli, komfort psychiczny zapracowanych rodziców, którzy nie mogą poświęcić dzieciom odpowiedniej ilości czasu.

Kolejnym problemem, który pojawił się w trakcie wdrażania reformy, jest kwestia segregacji uczniów ze względu na osiągnięte wyniki, tworzenie „lepszyc” i „gorszych” klas i kwestie możliwego pogłębiania nierówności społecznych. Problem ten był badany zarówno na poziomie gimnazjum (por. Dolata 2001), jak i na poziomie szkoły podstawowej (por. Murawska 2004). Badania potwierdziły możliwość stosowania praktyk segregacyjnych w gimnazjach na dwa sposoby: w wyniku naboru na podstawie wyników sprawdzianu po szóstej klasie szkoły podstawowej oraz dzielenia uczniów na oddziały. Większość miejskich gimnazjów przyczynia się do segregacji uczniów, dzieląc ich na oddziały według ich statusu społeczno-ekonomicznego. Istnieje też znacząca grupa gimnazjów, głównie wiejskich, stosujących intencjonalnie praktyki antysegregacyjne (por. Dolata 2001). Generalnie proces segregacji ze względu na status społeczno-ekonomiczny w polskiej szkole jest wyraźnie widoczny, a wkład systemu szkolnego w ten stan rzeczy szacowany jest na około 50% – drugie 50% to wpływ czynników społeczno-demograficznych. Definiując nierówności edukacyjne jako korelacje pomiędzy statusem społeczno-ekonomicznym ucznia a jego ocenami, autorzy raportu stwierdzili, że segregacja uczniów ze względu na status społeczno-ekonomiczny pogłębia nierówności edukacyjne w gimnazjach miejskich. W gimnazjach wiejskich raczej nie obserwuje się tego zjawiska.

Badania segregacji uczniów u progu szkoły podstawowej przynoszą podobne rezultaty. Możliwości powstawania praktyk segregacyjnych ze względu na SES (wskaźnik statusu ekonomiczno-społecznego) rodziny dziecka są identyczne jak w gimnazjum. Również szkoły podstawowe pracują w zróżnicowanych warunkach. Efekt segregacji wewnątrzszkolnej jest zdecydowanie bardziej widoczny w szkołach miejskich niż wiejskich. Warto zaznaczyć, że poziom kompetencji ucznia na samym początku szkoły podstawowej jest zróżnicowany, a jego podstawowym wyznacznikiem jest wskaźnik SES. Co ciekawe, w ciągu pierwszych trzech lat edukacji siła związku wskaźnika SES i kompetencji ucznia znacząco wzrasta – zdaniem autorów raportu świadczy to o tym, że nauczanie w pierwszych latach w znacznym stopniu bazuje na zapleczu domowym ucznia. Tym samym nierówności edukacyjne są pogłębiane zamiast być niwelowane przez system w pierwszych, a potem kolejnych latach szkolnej edukacji. Badanie wykazało, że również szkoła podstawowa nie wywiązuje się z funkcji kompensacyjnej. Wydaje się, że szansą dla uczniów o mniejszym kapitale społecznym mogłaby być dostępna od 3. roku życia edukacja przedszkolna. Pozostaje to jednak jak na razie w sferze postulatów.

Wnioski o decydującej roli czynników pozaszkolnych w wynikach osiąganych przez uczniów również na wyższych poziomach edukacji potwierdza raport PISA (Międzynarodowy Program Oceny Umiejętności Uczniów, *Programme for International Student Assessment*). Choć uczniowie liceów ogólnokształcących osiągały podobne wyniki jak ich rówieśnicy z innych krajów OECD, przepaść dzieląca uczniów szkół zawodowych i ogólnokształcących jest niepokojąca. 37% uczniów zasadniczych szkół zawodowych osiągnęło wynik, który pozwala uznać ich za funkcjonalnych analfabetów. Jak zauważają autorzy raportu, „analiza danych zawartych w kwestionariuszach szkół i uczniów wskazuje, że główne źródła zróżnicowania leżą poza szkołą – w środowisku domowym uczniów, ich pochodzeniu społecznym, wykształceniu rodziców, wyposażeniu i dostępie do dóbr kultury. Tak więc w większym stopniu szkoły są dobre dlatego, że mają dobrych uczniów, niż uczniowie osiągają dobre wyniki dzięki temu, że chodzą do dobrych szkół. Wyniki osiągnięte przez polskie szkoły w niewielkim stopniu zależne były od takich czynników jak wyposażenie szkoły, kwalifikacje nauczycieli czy liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela (PISA 2000). Kolejna edycja badań w 2003 roku wykazała poprawę wyników polskich uczniów, szczególnie w obszarze czytania ze zrozumieniem, jednak autorzy raportu sygnalizowali tzw. „problem górnej ćwiartki” – najlepsi uczniowie górnej ćwiartki uzyskali wynik relatywnie słabszy niż ich rówieśnicy z pozostałych krajów. Zdaniem badaczy wskazywało to na problem polskiej szkoły z kształceniem umiejętności złożonych na wszystkich etapach kształcenia. Wynik z 2006 roku potwierdził słabość polskiej oświaty w kształceniu umiejętności samodzielnego myślenia, formułowania hipotez, logicznego rozumowania i modelowania matematycznego. Autorzy podkreślają, że wnioski na temat skuteczności reformy można formułować jedynie bardzo ostrożnie. Dopiero wyniki z 2009 roku pozwolą na pełniejszy obraz sytuacji. Wydaje się, że

do osiągnięć reformy zaliczyć można upowszechnienie i rozwijanie umiejętności czytania i rozumowania, podczas gdy do nierozwiązanych przez reformę problemów – rutynizację nauczania matematyki, a także mały nacisk na umiejętność rozumowania w naukach przyrodniczych. Problemem polskiego systemu oświaty jest także drastyczne rozwarstwienie populacji uczniów w wynikach na poziomie ponadgimnazjalnym. Zdaniem autorów raportu to właśnie nierozwiązany problem struktury szkolnictwa ponadgimnazjalnego jest przyczyną słabych wyników uczniów.

2.2. Nauczyciele

Kolejny obszar badawczy obejmuje nauczycieli i zmiany strukturalne, jakie reforma wprowadziła w ścieżkach ich awansu.

Jeden z pierwszych raportów badawczych odnoszących się do tego obszaru opisuje studia podyplomowe dla nauczycieli finansowane przez MEN (Wiłkomirska 2005). Badanie uwzględniało zarówno aspekty programowe (przedmioty, liczbę godzin, szczegółowe programy przedmiotów, sposób zaliczenia itp.), opinie wszystkich słuchaczy zebrane przy użyciu techniki ankiety audytoryjnej, jak i oceny studiów przez słuchaczy (wywiad przeprowadzany na próbie losowej słuchaczy studiów). Wnioski z badań są optymistyczne – zarówno w świetle analizowanych dokumentów, jak i opinii słuchaczy, studia podyplomowe spełniają stawiane im cele podnoszenia kwalifikacji nauczycieli. Wśród problemów tego rodzaju dodatkowej edukacji podnoszone są kwestie organizacyjne (przekładanie zajęć, brak sylabusów itp.), zaniżanie wymagań wobec słuchaczy, a także niewystarczające rozpropagowanie projektu, przez co na studia podyplomowe nie trafiają ci nauczyciele, którym owo podniesienie kwalifikacji byłoby najbardziej może potrzebne. Obecnie w Polsce dominuje uniwersytecki system kształcenia nauczycieli: na 17 uniwersytetach istnieje około 400 jednostek przygotowujących do pracy nauczyciela. Powoduje to kształcenie zbyt dużej liczby osób w stosunku do potrzeb rynku pracy (por. Wiłkomirska 2005). Selekcja kandydatów ustalana przez uczelnie jest w skali globalnej bardzo zróżnicowana. Sami nauczyciele postulują położenie nacisku na ograniczenie negatywnej selekcji do zawodu, zwracają uwagę na obniżający się poziom przygotowania przyszłych nauczycieli przez uczelnie prywatne. Artykułowane są też opinie o fikcyjności obecnie obowiązującego systemu praktyk studenckich; podnosi się konieczność wprowadzenia obowiązkowego stażu przed uzyskaniem dyplomu (por. Wiłkomirska 2005). Badani zwracają uwagę także na podniesienie jakości kształcenia pedagogiczno-wychowawczego, z naciskiem na kwestie kształcenia dzieci z problemami wychowawczymi (por. Wiłkomirska 2005).

Zdania na temat oceny wprowadzonej reformy oświatowej są w obrębie środowiska szkoły podzielone. Reforma programowa oceniana jest bardziej pozytywnie przez dyrektorów szkół niż przez samych nauczycieli (por. Totoń, Wlazło 2002).

Nauczyciele zarzucają jej powierzchowność i fasadowość, a także to, że programy w dalszym ciągu przeładowane są wiadomościami encyklopedycznymi. Idea wprowadzenia egzaminów zewnętrznych oceniana była przeważnie pozytywnie.

Kwestie związane z oceną programów kształcenia, roli wizytatora, zasad awansu zawodowego nauczycieli, oceny pracy nauczyciela są zróżnicowane. Badania przeprowadzone w 2001 roku wykazały jednak, że większość nauczycieli oraz dyrektorów szkół opowiada się za kontynuowaniem reformy, rozwijaniem prac nad standardami edukacyjnymi oraz utrzymaniem egzaminów zewnętrznych. Ważnym aspektem jest problem finansowania zmian oświatowych (potrzeba większych nakładów) oraz zbyt niskich wynagrodzeń nauczycieli (por. Totoń, Wlazło 2002).

2.3. Szkoła jako organizacja – problemy zarządzania szkołą

Rozważanie warunków funkcjonowania szkoły już na wstępie wymaga wprowadzenia rozróżnienia na szkoły państwowe i prywatne. Warunki te bowiem zasadniczo się różnią, przede wszystkim ze względu na system finansowania, ale także na struktury uczniów, ich liczebność itp. (Putkiewicz 2004).

Funkcjonowanie nowego systemu oświaty często było badane właśnie pod kątem problemów finansowania (Tobor i inni 2001; Adamczyk i inni 2001; Jeżowski 2004). Reforma, określając nowe zasady wynagradzania nauczycieli, miała na celu stworzenie im warunków godziwej egzystencji, a połączenie z systemem awansu zawodowego miało motywować do lepszej pracy w szkole. Analiza artykułu 30. Karty Nauczyciela wskazuje, że intencją autorów nowelizacji było, by system wynagradzania opierał się na następujących zasadach:

- 1) Wysokość wynagrodzeń nauczycieli ma być ściśle związana z wysokością wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.
- 2) Średnie wynagrodzenia nauczycieli legitymujących się poszczególnymi stopniami awansu zawodowego nie mogą spadać poniżej pewnych ściśle określonych wartości (czyli muszą być co najmniej równe tzw. **średnim ustawowym**). Zasada ta dotyczy zarówno całego państwa, jak i terenów działania poszczególnych organów prowadzących szkoły.
- 3) Organy prowadzące szkoły (czyli przede wszystkim samorządy terytorialne) mają mieć dużą swobodę w kształtowaniu niektórych aspektów systemu wynagradzania nauczycieli. Lokalne systemy muszą jednak uwzględniać ustalone centralnie minimalne stawki wynagrodzeń zasadniczych, reguły obliczania stawek za godziny nadwymiarowe, wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatku za wysługę lat oraz listę innych dodatków przysługujących nauczycielom.
- 4) Państwo zapewnia samorządom środki na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami określanymi przez ministra edukacji w wysokości średnich ustawowych. Zatem samorządy muszą we własnym

zakresie finansować nadwyżki kosztów wynikające z ponadstandardowego zatrudnienia i przeciętnych płac przekraczających średnie ustawowe (por. Tobor i inni 2001).

Praktyka wskazuje jednak na istnienie w praktyce wielu trudności. Już na poziomie rozwiązań systemowych błędem jest, jak wykazuje Tobor (2001), oparcie się na gwarantowanych średnich wynagrodzeniach dla nauczycieli, problematyczne jest bowiem ich obliczenie, a zwłaszcza zaplanowanie. Lepszym rozwiązaniem byłoby użycie do obliczenia gwarancji dla samorządów innych wielkości – kosztów etatu nauczycielskiego czy wynagrodzenia zasadniczego. Przepisy sformułowane w Karcie są niejednoznaczne i zostawiają szerokie pole do dowolnej interpretacji.

Problemem jest także niedofinansowanie szkół i brak infrastruktury koniecznej do realizowania funkcji edukacyjnych (np. w dziedzinie informatyki).

Kwestie problemów finansowych wiążą się także z organizowaniem placówek oświatowych przez samorządy lokalne. Znowelizowana ustawa narzuciła bowiem samorządom lokalnym odpowiedzialność za realizację np. obowiązku edukacyjnego sześciolatków. Jak wykazują badania, gminy stały w obliczu szeregu problemów organizacyjnych i finansowych związanych z zapewnieniem warunków realizacji tego zobowiązania (Kamińska 2003). Kolejne badania potwierdzają dysproporcję pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi pod względem zaplecza edukacji przedszkolnej. Jednocześnie samorządy lokalne dążą do nieznacznego rozbudowania istniejącego zaplecza lub jedynie do utrzymania *status quo*, co może być wynikiem realnej oceny możliwości finansowych gmin lub/i świadomości malejącej w perspektywie czasu liczby dzieci (por. Piwowarski 2001).

Diagnozę organizacji szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych przedstawia raport z badania wykonanego w latach 2001–2002. Raport ten jest podsumowaniem badania przeprowadzonego w 28 jednostkach samorządu terytorialnego (por. Tobor i inni 2002). Infrastruktura szkoły rozumiana jako jej materialne zaplecze pozostawia wiele do życzenia. Znow rysem charakterystycznym polskiej szkoły jest jej zróżnicowana sytuacja w środowisku wielkomiejskim i wiejskim. W tym ostatnim szkoły dysponują zdecydowanie gorszymi warunkami lokalowymi i sprzętowymi, choć, jak optymistycznie zapewnia autor raportu, różnice te zdają się zmniejszać. Zwłaszcza w kategorii gimnazjów szkoły wiejskie dysponują niejednokrotnie lepszą bazą sportową niż gimnazja miejskie, choć generalnie gimnazjom polskim „daleko jeszcze do wizytówki systemu oświaty”. Najpoważniejszą potrzebą inwestycyjną, często zgłaszaną przez samorządy, są właśnie sale gimnastyczne w gimnazjach. Zasadnicza większość potrzeb inwestycyjnych odnosi się do warunków lokalowych – remonty, modernizacje itp. (por. Piwowarski 2001).

Finansowanie szkolnictwa jest zresztą osobną, skomplikowaną kwestią. Była ona przedmiotem badań między innymi pod kątem wpływu zróżnicowania ramowych programów nauczania ze względu na koszty utrzymania placówek oświatowych (por. Adamczyk i inni 2001). Wyniki wykazały jednoznacznie, że

koszty kształcenia uczniów rosną wraz z ich wiekiem, w związku z czym równe rozdzielanie subwencji przypadających na ucznia bez uwzględniania liczby uczniów na poszczególnych etapach kształcenia (zarówno uczniów młodszych, jak i starszych, uczniów liceów, jak i szkół zawodowych) jest niesprawiedliwe. Autorzy zaznaczają, że dopiero oparcie zasad subwencji oświatowej na standardach zatrudnienia nauczycieli umożliwi samorządom, które w coraz większym stopniu finansują szkoły ze środków własnych, prowadzenie racjonalnej polityki oświatowej. Szczegółową analizę uwarunkowań systemu oświaty w 2001 roku przedstawia raport przygotowany na zlecenie Związku Miast Polskich (Tobor i inni 2001), zaledwie wycinek obrazu zasad polityki finansowej daje także raport opracowany przez Antoniego Jeżowskiego (2004) na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 100 placówkach oświatowych.

Podstawowym problemem polskiej oświaty pozostaje jej niedofinansowanie (Pawlak 2004). Najczęściej formułowanym postulatem we wnioskach z badań nad infrastrukturą szkoły w znaczeniu obejmującym zarówno kadry, jak i zaplecze materialne – sprzęt i warunki lokalowe – jest zwiększenie nakładów budżetowych na oświatę.

3. Obraz reformy w badaniach opinii społecznej

Badania opinii społecznej realizowane od początku wdrażania reformy oświaty (a także wcześniej) są cenne pod kątem odtworzenia ogólnego klimatu opinii, jaki towarzyszył procesowi zmiany w systemie oświaty. Porównanie wyników badań z ostatnimi kilkunastu lat pozwala nie tylko zapoznać się z ocenami samej reformy i przebiegiem jej wdrażania, ale także umożliwia zarysowanie pewnych kierunków zmian w postrzeganiu zjawisk związanych ze sferą edukacji, takich jak: wartość wykształcenia, rola nauczyciela, dyrektora szkoły itp. Zaobserwowane zmiany mogą stać się inspiracją do postawienia pytań o redefinicję obiektów tego fragmentu rzeczywistości społecznej.

Pierwszym wnioskiem, który się nasuwa, jest wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków. Od 1993 roku znacznie wzrosła (o 17 punktów – do 93%) liczba badanych doceniających dążenia edukacyjne, zmalała zaś (o 15 punktów – do 5%) liczba tych, którzy sądzą, że nie warto się uczyć. Badani postrzegają wykształcenie jako szansę na lepsze zarobki oraz uniknięcie bezrobocia, także na możliwość podjęcia pracy za granicą. Najrzadziej wśród motywów zdobywania wykształcenia wskazywano na względy prestiżowe, lekką pracę i udział we władzy. W perspektywie czasowej widać malejące znaczenie takich motywów jak: samodoskonalenie, rozwój intelektualny, podniesienie prestiżu społecznego. Aż 2/3 badanych deklaruje, że gdyby mogło, inaczej pokierowałoby swoją ścieżką edukacyjną – dążyliby oni do zdobycia wyższego wykształcenia (por. Wciórka 2002, 2004). Wykształcenie

postrzegane jest jako jeden z podstawowych warunków odniesienia sukcesu życiowego, przy czym większość badanych uważa, że dzieci wykształconych rodziców mają większe szanse na zdobycie wyższego wykształcenia niż dzieci rodziców o niższym wykształceniu (por. Wciórka 2002).

Analiza deklaracji rodziców uczniów pozwala zaobserwować wzrost wydatków na edukację dzieci w ciągu ostatnich lat. Wydatki te ponoszone były głównie na podręczniki i przybory szkolne oraz ubrania szkolne dzieci. Znacznie wzrastają także wydatki rodziców na zajęcia pozaszkolne dzieci. W 2002 roku wzrost ten osiągnął 21% w stosunku do roku ubiegłego. Najczęściej rodzice płacą dodatkowo za naukę języków obcych oraz zajęcia sportowe, rzadziej za zajęcia artystyczne, korepetycje, kursy komputerowe i informatyczne. W dalszym ciągu jednak około 2/3 rodziców nie zapewnia swoim dzieciom udziału w płatnych zajęciach. Szanse na dodatkową edukację są bardzo zróżnicowane środowiskowo i uwarunkowane głównie statusem społeczno-ekonomicznym rodziców oraz miejscem zamieszkania.

Badania nad społecznym odbiorem reformy w systemie oświaty prowadzone w pierwszych latach funkcjonowania zreformowanej szkoły wskazują na ambiwalentne oceny tejże reformy. Choć ogólnie przeważają oceny negatywne zarówno samej szkoły, jak i wprowadzonej reformy, to badani pytani o szczegółowe obszary funkcjonowania szkoły skłonni byli postrzegać je bardziej pozytywnie (Wciórka 2002, 2004). Dobrze oceniono kwalifikacje kadry nauczycielskiej, stymulowanie rozwoju intelektualnego i duchowego uczniów, uznawano też, że rodzice mają wpływ na życie szkoły. Zastrzeżenia budziły funkcje opiekuńcze szkoły (opieka zdrowotna, bezpieczeństwo osobiste, ochrona przed narkomanią i przemocą). Podstawowym zarzutem wobec szkoły było to, że nie wypełnia ona funkcji wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z różnych środowisk.

Porównanie ocen szkoły z okresu przed i po reformie prowadzi do następujących wniosków: badani uważają, że obecnie szkoła gorzej realizuje swoje funkcje wychowania religijnego i patriotycznego oraz opieki zdrowotnej. Poprawiła się natomiast ocena bezpieczeństwa, ochrony przed narkomanią i przemocą. Po reformie zaczęły też pojawiać się opinie o rozwijaniu przez szkołę umiejętności samodzielnego myślenia i rozwiązywania problemów, jakie niesie życie. Pozostałe aspekty oceniane są bardzo podobnie: Polacy nadal uważają, że nauczyciele są wykwalifikowani, a szkoła rozwija zainteresowania uczniów. Dalej krytycznie oceniają przygotowania młodzieży do życia w rodzinie oraz do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym swojego środowiska i kraju.

Jak podkreśla Bogna Wciórka, autorka raportów CBOS, można zauważyć, że reforma rozbudziła zainteresowanie Polaków problemami edukacji, zmusiła pewne grupy (nauczycieli, rodziców) do zajęcia stanowiska wobec toczącej się debaty (Wagner 2001b).

Również opinie Polaków dotyczące nowej matury są podzielone. Wydaje się jednak, że od samego początku pozytywnie odebrano wprowadzenie systemu oceny przez ekspertów zewnętrznych. Już w 2001 roku za tą formą oceniania

opowiedziała się przeważająca większość respondentów. Najwięcej obaw budzi pomysł obowiązkowego egzaminu z matematyki; większość badanych nie lubi i obawia się tego przedmiotu, prawie 3/5 jest przeciwne temu, by był to przedmiot obowiązkowy na maturze.

4. Społeczne skutki reformy oświaty

Literatura na temat zmian w polskim systemie edukacyjnym jest o wiele bogatsza niż zaprezentowano w niniejszej pracy. Zgodnie z przyjętym założeniem dokonano tu wyboru prac według kryterium:

- a) przedmiotowego – wybrano tylko prace oparte na autorskich badaniach empirycznych,
- b) czasowego – badania podjęte w konsekwencji wprowadzonej w 1999 roku reformy oświaty.

Jak zaznaczono we wstępie, celem niniejszego omówienia jest przygotowanie bazy dla planowanych badań nad społecznymi skutkami reformy oświaty. Badania te w zamierzeniu mają być odpowiedzią na potrzebę podjęcia próby całościowej analizy kierunków i konsekwencji przemian oświatowych, jakie dokonują się obecnie w Polsce. Przedstawiony w artykule przegląd kierunków badań nad reformą oświaty pozwala zauważyć, że jak dotąd brak jest kompleksowej analizy skutków społecznych, jakie wywołała reforma edukacyjna, ale także brakuje systematycznej obserwacji tego, czy i jak zmienia się sam system oświatowy pod wpływem zmian zachodzących w jego otoczeniu zewnętrznym.

Literatura

- A. Kamiński. 1994. *Reformowalność i potencjał rozwojowy ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu* [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, red. W. Morawski. Warszawa: PWN.
- R. Pawlak. 2004. *Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna*, „Studia Europejskie” 2/2004.
- T. Husen. 1998. *Strategy and Rules for Educational Reforms – An International Perspective on the Spanish Situation*. „Interchange”, nr 3–4.

Raporty

- M. Adamczyk, J. Stocki, M. Tobor, J. Zięba. 2001. *Wpływ ramowych planów nauczania na koszty utrzymania szkół różnych typów i rodzajów (wrzesień 2001)*, Wrocław: Vulcan.
- J. Bański, M. Kowalski, P. Śleszyński. 2002. *Zarys problemów związanych z uwarunkowaniami zróżnicowań przestrzennych wyników sprawdzianu dla uczniów szkół podstawowych w 2002 r.*, PAN, Warszawa.

- J. Białecki, J. Haman. 2003. *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/ PISA. Wyniki polskie – raport z badań*, Warszawa.
- A. Chaber, K. Konarzewski. 2000. *Podyplomowe studia doskonalenia zawodowego pracowników oświaty finansowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej: fakty i opinie*.
- J. Czapiński, T. Panek. 2000. *Diagnoza społeczna*.
- R. Dolata, E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska. 2004. *Trafność egzaminu maturalnego – opinie ekspertów (kwiecień 2004)*.
- R. Dolata. 2001. *Procesy rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach z perspektywy nierówności społecznych w edukacji (grudzień 2001)*.
- B. Fatyga. 2001. *Badanie skali i powodów wypadania z systemu edukacji w Polsce uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (2001)*.
- J. Herczyński, M. Herbst. 2002. *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*.
- A. Jeżowski. 2004. *Niektóre wyniki finansowe placówek oświatowych oraz zarobki nauczycieli w roku 2003 (listopad 2004)*.
- K. Kamińska. 2003. *Samorządy lokalne wobec wdrażania obowiązku edukacyjnego*.
- L. Kolarska-Bobińska, H. Gulczyńska. 2001–2002. *Monitorowanie reformy systemu oświaty (II)*.
- K. Konarzewski. 2001. *Drugi rok reformy strukturalnej systemu oświaty: fakty i opinie (grudzień 2001)*.
- K. Konarzewski. 2003. *Monitorowanie zmian w oświacie (III). Kształcenie i wychowanie w gimnazjum w 2003 r.*
- K. Konarzewski. 2004. *Podstawa programowa kształcenia ogólnego: pożądane kierunki zmian (2003–2004)*.
- K. Konarzewski. 2005. *Opracowanie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego (2004–2005)*.
- J. Kośmider. 2001. *Drugoroczność w drugich klasach gimnazjów (grudzień 2001)*.
- B. Murawska. 2004. *Procesy segregacji na progu szkoły podstawowej (2003–2004)*.
- R. Piwowarski. 2001. *Infrastruktura oświaty ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb inwestycyjnych szkolnictwa obowiązkowego (grudzień 2001)*.
- R. Piwowarski. 2004. *Uwarunkowania osiągnięć szkolnych gimnazjalistów (2003–2004)*.
- E. Putkiewicz, M. Zahorska (red.). 1999. *Monitorowanie reformy edukacji. Definicje reformy systemu edukacyjnego i sposoby ewaluowania reformy*.
- E. Putkiewicz. 2001. *Programy kształcenia i podręczniki gimnazjalne (grudzień 2001)*.
- E. Putkiewicz. 2004. *Szkoły niepubliczne a szkoły państwowe w Polsce – porównanie ofert edukacyjnych (2002–2004)*.
- E. Putkiewicz, R. Dolata. 2004. *Badanie jakości nowej matury oraz gotowości nauczycieli do jej wprowadzenia (2003–2004)*.
- E. Putkiewicz, B. Murawska. 2005. *Czy możliwa jest szkoła bez korepetycji? (2004–2005)*.
- E. Siellawa-Kolbowska. 2001. *Praca wychowawcza w gimnazjum w drugim roku działalności. Warunki i efekty (rok szkolny 2000/2001) (grudzień 2001)*.
- P. Śleszyński. 2004. *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*.
- M. Tobor, M. Adamczyk, A. Jeżowski, L. Otręba, J. Zięba. 2001. *Uwarunkowania finansowania oświaty w roku 2001 – wersja zmieniona i uzupełniona*.
- M. Tobor, J. Zięba, M. Adamczyk, R. Cichosz, J. Stocki. 2002. *Samorządowe sprawozdanie oświatowe (kwiecień 2002)*.
- P. Totoń, S. Wlazło. 2002. *Ocena reformy oświatowej w opinii nauczycieli i dyrektorów szkół (wrzesień 2002)*.
- A. Wiłkomirska. 2005. *Jakość kształcenia nauczycieli w Polsce (2004–2005)*.

- B. Wciórka. 2001a. *Czy polskie szkoły wywiążą się ze swoich zadań? Szkolnictwo i reforma edukacji po czterech semestrach doświadczeń* (czerwiec 2001).
- B. Wciórka. 2001b. *Szkolnictwo i reforma edukacji po trzech semestrach doświadczeń* (luty 2001).
- B. Wciórka. 2001c. *Wydatki rodziców na kształcenie dzieci w wieku szkolnym* (listopad 2001).
- B. Wciórka. 2002. *Czy Polacy cenią wykształcenie?* (listopad 2002).
- B. Wciórka. 2003. *Wydatki rodziców na kształcenie dzieci w wieku szkolnym* (październik 2003).
- B. Wciórka. 2004a. *Wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków w latach 1993–2004* (maj 2004).
- B. Wciórka. 2004b. *Wydatki rodziców na edukację dzieci w nowym roku szkolnym* (listopad 2004).
- W. Derczyński. 2001. *Stara czy nowa matura?* (listopad 2001).
- J. Zarębska. 2002. *Szkolnictwo gimnazjalne po trzech latach funkcjonowania.*

Inne

- Finansowe skutki zmian w Karcie Nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast (czerwiec 2000).
- Międzynarodowy Program Oceny Umiejętności Uczniów Programme for International Student Assessment – PISA.